



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Parafiskalische Abgaben im Unionsrecht
Konkretisiert an den Plänen der Europäischen Kommission zur
Schaffung einer vergemeinschafteten Einlagensicherung aus dem
Jahre 2015 (EDIS)“**

Dissertation vorgelegt von Christian H. Müller, LL.M. (Cornell)

Erstgutachter: Prof. Dr. Hanno Kube

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ekkehart Reimer

Institut für Finanz- und Steuerrecht

Forschungsfragen und Auslöser der Untersuchung

Die Schaffung der europäischen Bankenunion hat die Frage nach der Reichweite unionaler Abgabenerhebungen (neu) aufgeworfen. Während der SSM (*Single Supervisory Mechanism*) sich durch eine gebührenartige Finanzierungsweise auszeichnet, die dem Unionsrecht hinreichend geläufig ist, hat spätestens der SRM (*Single Resolution Mechanism*) durch die fehlende Individualäquivalenz seines „Beitrags“ die Belastbarkeit der unionsrechtlichen Dogmatik in grundrechtlicher wie kompetenzrechtlicher Hinsicht getestet. Auch die EDIS-Abgabe (*European Deposit Insurance Scheme*) in der Gestalt, die sie nach dem hier untersuchten Verordnungsentwurf gefunden hat, stellt eine derartige Abgabe dar. Die EDIS-Abgabe ist eine parafiskalische Abgabe im Unionsrecht.

Die Rechtmäßigkeit dieses Verordnungsentwurfs lässt sich ohne einen konsolidierten Ansatz hinsichtlich der Dogmatik der parafiskalischen Abgabe nicht abschließend beurteilen. Diese Aufgabe versucht die Arbeit zu leisten.

Das Thema ist durch die gewählte Referenzabgabe aktuell, zugleich aber durch die zugrunde liegenden dogmatischen Fragen grundsätzlicher Natur. Ebenso bietet die Arbeit einen Streifzug durch die europäische Abgabensystematik in der Breite.

Zentrale Untersuchungsaspekte sind dabei u.a.

- Wesen und Rechtsnatur der parafiskalischen Abgabe im Kontext der sonstigen Abgabenformen im Unionsrecht
- Die Reichweite der sachkompetenzrechtlich gestützten Abgabenerhebung durch die Europäische Union
- Organisationsrechtlich begründete Anforderungen an parafiskalische Abgaben
- Grundrechtliche Anforderungen an parafiskalische Abgaben
- Die Frage der Rechtmäßigkeit der EDIS-Abgabe in der Gestalt, die sie in dem Verordnungsentwurf aus dem Jahre 2015 gefunden hat

Zusammenfassung

Die Einleitung setzt sich mit der terminologischen Prägung der „parafiskalischen Abgabe“ auseinander, die sich von dem deutschen Begriff der „Sonderabgabe“ abhebt. Im Übrigen präsentiert die Einleitung die folgende Gliederung der Arbeit.

Im zweiten Kapitel beginnt die Arbeit mit der Darstellung der Abgabensystematik der Union. Hierzu wird zunächst bündig die Notwendigkeit einer Klassifizierung erörtert. Darauf folgt die eigentliche Klassifizierung. Dabei werden Literatur und Rechtsprechung ausgewertet. Festgestellt wird, dass die Abgabe den Oberbegriff des Abgabensystems darstellt. Besonderes Augenmerk widmet die Untersuchung der Frage nach dem sachbereichsbezogenen Vorkommen der Abgaben in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wonach die konkrete Auslegung eines Abgabebegriffs häufig von dem konkreten Sachbereich ihres Einsatzes abhängt. Herausgearbeitet werden die Steuer-, Gebühren- und Beitragsbegriffe sowie der Begriff der Abgabe. Der

Beitragsbegriff stellt sich im Gegensatz zu den anderen beiden Abgabenarten als relativ wenig ausgeprägt und entwicklungssoffen dar. Die Steuerdogmatik ist im Gegensatz hierzu sehr substanzhaltig.

Die Wesensmerkmale der parafiskalischen Abgabe werden innerhalb des zweiten Kapitels gesondert gewürdigt, auch und gerade im Vergleich zum deutschen Sonderabgabenverständnis. Dabei wird zunächst auf die historische Entwicklung der Abgabekategorie eingegangen. Nationale parafiskalische Abgaben traten erstmal Ende der 1960er Jahre in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof auf. Die frühe Behandlung wurde durch eine diffuse Terminologie begleitet, die sich einer hinreichenden Konsolidierung zunächst entzog. Es wird deutlich, dass nicht eine terminologische Prägung, sondern der effet utile Leitfaden der Rechtsprechung gewesen ist. Bis heute existiert keine hinreichende Definition der parafiskalischen Abgabe durch den Europäischen Gerichtshof.

In diesem Kontext setzt sich die Arbeit mit der Parafiskalität im Unionsrecht auseinander und zeigt das Verständnis dieses Begriffs für den Autor auf. Speziell widmet sich die Arbeit auch der Frage nach dem Agenturenwesen, eine weitere hochaktuelle Fragestellung. Agenturen sind dabei durch ihr Mandat prädestiniert für parafiskalische Abgabenstrukturen, auch wenn diese Strukturen kein zwingendes Merkmal einer Agentur sind. Es zeigt sich, dass sofern parafiskalische Abgabenstrukturen im Rahmen von Agenturen auftreten, diese typischerweise gebührenartigen Charakter haben.

Anschließend differenziert die Arbeit zwischen dem Begriff der Gruppenhomogenität in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sonderabgaben und dem für die parafiskalische Abgabe typischen Auftreten im Rahmen einzelner Wirtschaftssektoren. Es zeigt sich, dass die Gruppenhomogenität kein Definitionsmerkmal der parafiskalischen Abgabe ist. In der Folge spielt die gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens für die Definition der parafiskalischen Abgabe keine Rolle.

Das dritte Kapitel widmet sich der Kontextualisierung der Bankenunion mit einem besonderen Fokus auf die Abgabenstrukturen. Dabei wird zunächst der SSM betrachtet. Die gebührenartige Abgabenstruktur wird herausgearbeitet. Im dann folgenden SRM wird die parafiskalische Abgabe analysiert, wobei auf die Besonderheit des völkerrechtlichen Übereinkommens eingegangen wird.

Schlussendlich wird sich der Einlagensicherung als Referenzgebiet gewidmet. Dabei wird die im Bearbeitungszeitpunkt aktuelle Rechtslage dargestellt. Im Anschluss wird der Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission in seinen Grundzügen ausgebreitet. Es zeigt sich, dass die Verordnung die Integration des EDIS in die bereits bestehende Struktur des SRM vorsieht – dies wird einerseits normativ, aber auch funktional erörtert.

In der Detailanalyse wird sich der Qualifizierung der Abgabe im Rahmen des EDIS gewidmet. Einerseits besteht hier ein gebührenähnlicher Grundbeitrag. Andererseits besteht in der Hauptsache die eigentliche EDIS-Abgabe als parafiskalische Abgabe. Im Gegensatz zur SRM-Abgabe ist die EDIS-Abgabe vollumfänglich unionsrechtlich verankert. Insoweit kristallisiert sich die EDIS-Abgabe als Reinform einer parafiskalischen Abgabe im Unionsrecht heraus.

Das vierte Kapitel („Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen im Unionsrecht“) wird in seinen Grundzügen unter organisationsrechtlichen und grundrechtlichen Gesichtspunkten betrachtet. Es versucht, Maßstäbe für die sachkompetenzrechtlich gestützte Abgabenerhebung zu gewinnen und stellt sich als materieller Hauptteil der Arbeit dar.

Im ersten Teil des 4. Kapitels setzt sich die Arbeit mit den kompetenzrechtlichen Beschränkungen der parafiskalischen Abgabe auseinander. Organisationsrechtlich wird das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten in finanzieller Hinsicht, wie es sich in der Europäischen Finanzordnung manifestiert, in den Blick genommen. Nach einem kurzen historischen Abriss wird insbesondere das funktionale Verhältnis betrachtet.

Zunächst wird als Vorfrage herausgearbeitet, dass es eine Unterscheidung zwischen Sach- und Finanzkompetenzen im Unionsrecht gibt. Dabei werden unter anderem externe Ursachen herangezogen, insbesondere das Verhältnis der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten. Das Kontrollinstrument der Finanzausstattung wird hier untersucht. In unionsinterner Hinsicht streitet insbesondere die separierte Systematik der Finanzvorschriften als Primärargument für die Unterteilung beider Kompetenzarten. Im Anschluss wird sich der Konsequenz dieser Entscheidung genähert.

Die Zweckbindung als Zentralmerkmal der sachkompetenzrechtlichen Mittelenerhebung und als Trennlinie zwischen Sach- und Finanzkompetenzen wird sowohl dem Grunde als auch dem Ausmaß nach beleuchtet. Der materielle Gehalt der Zweckbindung an den Sachbereich ihres Einsatzes wird dabei thematisiert. Dabei zeigt sich, dass die Zweckbindung des Abgabenaufkommens sich an die Reichweite der Sachkompetenzgrundlage insgesamt orientiert. Der nicht verlangte Lenkungszweck einer parafiskalischen Abgabe komplettiert letztlich den Befund.

Die besondere Problematik dieses Befundes für den Bereich der Querschnittskompetenzen, insbesondere Art. 114 Abs. 1 AEUV, wird betrachtet. Es zeigt sich, dass die Dogmatik insoweit keine hinreichende Restriktion der sachkompetenzrechtlich gestützten Abgabenerhebung bietet.

In der Konsequenz wird der breite Anwendungsbereich der Sachkompetenzen im Unionsrecht deutlich, der den Anwendungsbereich der Finanzkompetenzen entsprechend verdrängt. Hiermit wird sich kritisch auseinandergesetzt.

Aus der deutschen Dogmatik bekannte Merkmale wie die Homogenität und die Gruppenäquivalenz werden untersucht. Es zeigt sich, dass diese Merkmale in der Dogmatik der unionseigenen parafiskalischen Abgabe keinen relevanten Anwendungsspielraum haben. Auch das Merkmal der Beschränkung der Abgabenhöhe durch die Sachaufgabe wird nicht nachhaltig durch den Europäischen Gerichtshof herangezogen. Insoweit treten deutliche Unterschiede zum Sonderabgabenverständnis im deutschen Finanzverfassungsrecht hervor.

Anschließend widmet sich die Untersuchung der unionsinternen Dimension der Kompetenzordnung.

Es wird beleuchtet, welche normative Kraft dem Eigenmittelbeschluss für die sachkompetenzrechtliche Abgabenerhebung zukommt. Dabei wird insbesondere die

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs rezipiert. Es wird offensichtlich, dass der Eigenmittelbeschluss und das Eigenmittelsystem insgesamt keinen gestaltenden Einfluss auf die sachkompetenzrechtliche Abgabenerhebung nach der Lesart des Europäischen Gerichtshofs nehmen wollen. Mit dieser Analyse setzt sich die Arbeit kritisch auseinander, legt sie aber dennoch zugrunde.

Die Haushaltsgrundsätze werden in ihren Grundzügen dargestellt und auf ihren Einfluss auf die parafiskalische Abgabe untersucht, insbesondere Art und Umfang des Vollständigkeitsgrundsatzes auf unionaler Ebene. Es zeigt sich, dass durch die Exklusion selbständiger Rechtsträger vom Vollständigkeitsgrundsatz die Haushaltsgrundsätze keinen hinreichenden Einfluss nehmen, was auch durch die Rezeption der Rechtsprechung erörtert wird.

Im zweiten Teil des 4. Kapitels setzt sich die Arbeit mit den grundrechtlichen Beschränkungen der parafiskalischen Abgabe auseinander. Dabei wird sowohl der Gleichheitsgrundsatz wie auch Freiheitsrechte in Blick genommen. Insgesamt obsiegt der Eindruck, dass die europäische Grundrechtsdogmatik im Abgabenrecht unausgeprägt ist.

Zunächst geht die Arbeit der Frage nach, inwieweit parafiskalische Abgaben in den Anwendungsbereich der Grundrechtecharta fallen. Exkursartig wird der Anwendungsbereich hinsichtlich nationaler parafiskalischer Abgaben erörtert. Unionseigene Abgabenerhebung fällt vollumfänglich in den Anwendungsbereich der Grundrechtecharta.

Im Anschluss wird der allgemeine Gleichheitsgrundsatz abgehandelt. Die Arbeit setzt sich mit der allgemeinen Dogmatik des Gleichheitssatzes auseinander, um folgend in den abgabenspezifischen Teil überzugehen. Dabei wird besonders das Leistungsfähigkeitsprinzip untersucht, die derzeitige Verortung im Europäischen Primärrecht erörtert, aber abgelehnt. In der weiteren Untersuchung wird deutlich, dass vor dem Hintergrund der großzügigen Ermessensgewähr eine effektive Kontrolle durch eine etwaig zu verlangende Finanzierungsverantwortung nicht stattfindet.

Freiheitsrechtlich kommen die unternehmerische Freiheit sowie die Eigentumsfreiheit in Betracht. Es zeigt sich, dass hinsichtlich der Eigentumsfreiheit schon umstritten ist, ob das Vermögen überhaupt im Schutzbereich liegt. Jedenfalls unterliegen aber finale eigentumsbezogene Belastungen dem Schutz der Eigentumsfreiheit. Insoweit wird insbesondere die Entwicklung in der Rechtsprechung erörtert. Die unternehmerische Freiheit zeigt sich durch das Auftreten der sachkompetenzrechtlichen Abgaben in einzelnen Wirtschaftssektoren als grundsätzlich eher einschlägig an.

Die Verhältnismäßigkeitsprüfung stellt sich als schwache judikative Kontrolle dar. Dies wird insbesondere an dem Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine extensiv erörtert. Hauptursache dabei ist die große Ermessensgewähr seitens der Rechtsprechung, die sich zugunsten eines weiten politischen Gestaltungsspielraums beschränkt. Konsequenz dessen ist, dass sich die Abgabenerhebung ebenfalls in diesem breiten Gestaltungsspielraum entfalten kann und sich dabei einer judikativen Kontrolle weit entzieht. Entsprechend fehlen konkrete Anforderungen an parafiskalische Abgaben, wie sie aus dem deutschen Recht bekannt sind. Dieser Aspekt wird extensiv aufgearbeitet und kritisch bewertet.

Im fünften Kapitel widmet sich die Arbeit der Rechtsgrundlage des Art. 114 Abs. 1 AEUV für die parafiskalischen Abgaben der Bankenunion, um die Prüfung im sechsten Kapitel vorzubereiten. Dabei werden zunächst die allgemeinen dogmatischen Grundlagen dargestellt. Im Anschluss wird sich der Bereichsausnahme der Steuern in Art. 114 Abs. 2 AEUV gewidmet. Hierzu wird insbesondere die Literatur ausgewertet und analysiert. Es wird gezeigt, warum diese Bereichsausnahme nicht auf parafiskalische Abgaben Anwendung finden kann und sich Art. 114 Abs. 1 AEUV als Sachkompetenz verhält.

Das sechste Kapitel widmet sich der Entfaltung der Maßstäbe der parafiskalischen Abgaben anhand der Einlagensicherung. An dieser Stelle widmet sich die Arbeit einer Prüfung des Kommissionsvorschlags an den gefundenen Maßstäben als exemplarische Prüfung der parafiskalischen Abgabe, wobei naturgemäß der Schwerpunkt auf die Abgabenstruktur als solche gelegt wird.

Das siebte Kapitel stellt einen Ausblick auf die Zukunft der Dogmatik der parafiskalischen Abgabe dar. Dabei wird komprimiert auf den potenziellen Einfluss mitgliedstaatlicher Verfassungsgerichte, speziell des Bundesverfassungsgerichts, auf die unionsrechtliche Dogmatik eingegangen. Es zeigt sich dabei, dass auch aus der nationalen Sphäre Einflüsse auf die fortschreitende Dogmatik der parafiskalischen Abgabe kommen können.

Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Thesen und Ergebnisse im achten Kapitel.

Es ist geplant, die Arbeit im Rahmen der Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht (BEW) im Verlag Duncker & Humblot zu veröffentlichen.